

Quatrièmes Journées de la proximité

IDEP-LEST-GREQAM- Groupe de recherche Dynamiques de proximité

17-18 Juin 2004 Marseille

L'agriculture périurbaine, une proximité ville agriculture à construire

Nathalie Bertrand Cemagref Grenoble, Nicole Rousier LEPII-CNRS U. Pierre Mendès-france

« L'agriculture périurbaine est un atout pour la ville qui a tout à gagner à conserver un environnement agréable et un cadre de vie. La ville est aussi un atout pour l'agriculture et les agriculteurs : un potentiel de consommateurs existe près des villes qui peut les servir s'ils savent exploiter les marchés de proximité. »

ADAYG

La concentration des hommes et des activités économiques en milieu urbain demeure une des tendances lourdes de l'occupation de l'espace, elle conduit à modifier le rapport rural-urbain et à estomper la séparation ville/ campagne dans de vastes régions urbaines aux contours flous. Il est d'ailleurs difficile de les définir : aire des déplacements domicile-travail (Le Jeannic, 1996) ou zones dotées d'un projet de développement urbain concrétisé par un document d'urbanisme tel qu'un SCOT – Schéma de cohérence territoriale - (Vaudois, 1996), où seraient mis en place des dispositifs institutionnels spécifiques. Ces deux approches fondées, soit sur l'observation d'une dynamique de flux, soit sur un projet d'aménagement et de développement territorial à 20 ans, montrent la diversité des conceptions de la ville contemporaine.

Ces espaces sont le lieu de fortes concurrence spatiales qui remettent en cause la primauté de l'activité économique et sociale agricole. L'agriculture jusqu'à une période récente était essentiellement perçue à travers son activité productrice et, dans les espaces ruraux, son rôle sur le marché de l'emploi. La Politique Agricole Commune remet en question le soutien à l'agriculture de la seule fonctionnalité productive et les subventions qui y sont liées ; Elle ouvre une réflexion sur son caractère multifonctionnel (Vollet, 2002), en particulier face à une demande urbaine tournée vers des fonctions de « services » qui peuvent être qualifiés d'environnementaux. On peut ainsi parler de multifonctionnalité « normative » (Barthelemy, 2003) qui correspondrait à des attentes variées à l'égard de l'agriculture. Cette demande sociale s'inscrit dans un contexte plus général de questionnement sur le rôle de l'agriculture dans une société de plus en plus urbanisée, en particulier en toute proximité géographique de la ville et s'exprime dans le cadre des politiques publiques d'aménagement, tout particulièrement des projets urbains. En effet, alors que l'agriculture périurbaine a été l'objet d'analyses constantes dans d'autres pays européens, comme les Pays-Bas et la Grande-Bretagne, le renouveau des travaux sur l'agriculture périurbaine dans les années 90 en France (Vaudois, 1996), - comme en témoigne la discussion au Sénat du rapport de G. Larcher (1998) – est à relier à la relance de la politique nationale d'aménagement du territoire et à la révision des schémas directeurs des régions urbaines.

Il s'agit donc d'analyser le rapport secteur agricole – territoires dans le contexte spécifique des régions urbaines. Dans ce cas la proximité géographique de l'agriculture et de la ville est une donnée constitutive de l'objet même d'analyse. Elle ne permet pas cependant de comprendre les processus de mobilisation ou de mise à l'écart des exploitants agricoles dans les dynamiques territoriales. D'autres types de proximités (relationnelles, institutionnelles...) sont à l'œuvre, dont il convient de caractériser la nature : à quelles échelles spatiales, sur quels projets et avec quels acteurs ?

Ce questionnement s'appuiera sur l'analyse de la Région Urbaine Grenobloise (RUG), où l'agriculture, à la légitimité économique très affaiblie dans un contexte de développement technologique, se voit reconnaître un rôle central dans le projet de développement et d'aménagement urbain.

Dans un premier temps nous nous interrogerons sur la spécificité éventuelle de l'agriculture périurbaine, en termes de productions et de commercialisation (circuits courts), c'est-à-dire sur l'impact de la proximité géographique de la ville dans le rapport secteur agricole – territoires (I).

La très grande diversité des stratégies des exploitants, stratégie de niches, éclatement sur l'espace de ceux qui pratiquent les nouvelles fonctionnalités, rendent difficiles les actions collectives au niveau local sur des problèmes productifs agricoles. De telles dynamiques semblent plus relever d'une mobilisation du milieu professionnel agricole sur des projets de développement urbain. L'émergence de nouvelles organisations et les proximités institutionnelles entre agriculteurs et élus seront analysées dans un deuxième temps.

En conclusion, la réflexion sur la dimension urbaine de l'agriculture permet d'enrichir le débat sur la notion de proximités, le couplage entre proximité géographique et proximité institutionnelle relevant plus de la résolution de problèmes d'aménagement urbain que de problèmes productifs agricoles, ce qui ne va pas sans poser le problème de l'identité professionnelle.

1. Spécificités économiques de l'agriculture en périphérie de ville ?

L'importance des espaces périurbains dans l'agriculture nationale est à souligner. Selon la définition INSEE, l'agriculture « périurbaine » et urbaine représentait en 2000 44% des exploitations nationales, 41% de la superficie agricole utilisée (SAU) et 46% de la dimension économique agricole nationale (Unité de dimension européenne¹) (Agreste, 2002). La diminution du nombre d'exploitations agricoles périurbaines entre 1988 et 2000 s'élève à 35% et est à peine plus élevée que dans les zones rurales. Cela ne correspond cependant qu'à une baisse réduite de la SAU (3% contre 2% en zone rurale) : les terres abandonnées sont le plus souvent reprises par d'autres exploitations « périurbaines » qui s'agrandissent. Cette évolution est contrastée selon les régions, le sud marquant plus particulièrement un recul au regard de la forte pression démographique et de l'installations dans ces zones de nouvelles populations.

¹ La dimension économique (ou la marge brute standard totale) est définie sur la base de la marge brute standard totale de l'exploitation. Elle est exprimée en unités de dimension européennes (UDE); une UDE correspond à une marge brute standard de 1200 unités de compte européennes (UCE).

Les agriculteurs du périurbain présentent du point de vue productif deux caractéristiques notables : une grande diversité des productions, entre les grandes cultures (plus de la moitié du blé est cultivé en zones urbaine et périurbaine), et des cultures spécialisées telles que les ceintures vertes maraîchères (35% des surfaces périurbaines cultivées en 2000, Agreste 2002). Les premières sont marquées par la forte expansion de la péri-urbanisation dans une grande partie du bassin parisien, de la Grande couronne parisienne à la Beauce, de l'Oise à la Haute Normandie et à l'Aisne ; en 2000 l'ensemble des exploitations périurbaines cultivent 3,9 millions d'hectares de céréales pour un total national de 9 millions. Cette part importante de la production céréalière, au-delà de l'effet « Beauce » peut être en partie rattachée à un système de primes encore favorable à la production céréalière de masse. Enfin, les cultures spécialisées bénéficient de la proximité de marchés urbains, pouvant écouler leur production sur des marchés d'intérêt national ou bien les vendre directement aux consommateurs urbains.

Cette part importante de l'agriculture « périurbaine » semblerait devoir s'accroître dans l'avenir avec l'étalement des villes et la diffusion du processus de péri-urbanisation, pour représenter une part relative de plus en plus importante de l'espace agricole national (Tolron, 2001).

1.1. Spécificité productive de l'agriculture périurbaine ?

Il semble que l'agriculture périurbaine ne présente cependant pas de spécificité déterminante, ni « ne relève majoritairement d'un modèle généralisé que l'on retrouverait autour de toutes les villes » (Bontron 1998). Un modèle particulier d'agriculture propre à la proximité des villes ne peut ainsi être distingué, ni en termes de structures ni en termes de productions. Il s'agit d'une juxtaposition de systèmes allant de la grande culture céréalière classique à des productions très intensives ou des structures extrêmement diversifiées. Le céréalier côtoie bien souvent l'éleveur laitier, le serriste ou le petit maraîcher. L'agriculture périurbaine est de plus caractérisée par une grande diversité des exploitations et une diversité des statuts d'agriculteurs, pluriactifs ou non (Ministère de l'agriculture, 1994). Ce constat remet ainsi en cause de façon radicale un paradigme qui présenterait l'agriculture périurbaine comme une agriculture en déclin faite de petites exploitations peu dynamiques, vieillissantes et propres à la spéculation foncière (Tolron, 2001).

Ainsi, l'agriculture grenobloise est aujourd'hui marquée par sa diversité : une plaine agricole riche agronomiquement permettant des zones de grandes cultures et de maraîchage ; des coteaux spécialisés, élevage et fruits (Voironnais), viticulture (Haut Grésivaudan) (voir carte en annexe) ; une zone de montagne sur les contreforts de la chaîne du massif de Belledonne liée à un secteur d'élevage où résistent encore de petits bassins laitiers. En 2000, l'agriculture de la région urbaine grenobloise représentait 2613 exploitations, professionnelles ou non² (dont 39% environ d'exploitations professionnelles³). Le nombre de ces exploitations, déjà en baisse dans les années 70, a subi une décroissance importante (- 27%) entre 1988 et 2000⁴. Dans le même temps – alors que la SAU globale baisse (-9%) - la SAU des exploitations professionnelles augmente de 3%, ce qui correspond à une augmentation des surfaces par exploitation (en moyenne de + 45%). Cependant, ces évolutions sont différentes selon les

² Est considérée professionnelle toute exploitation satisfaisant aux deux critères suivants : 12 ha équivalent blé et ¾ d'équivalent de travail d'une personne à temps plein.

³ Les données sont issues du RGA 2000 à base communale, certaines communes étant couvertes par le secret statistique au regard du faible nombre d'exploitations, ce pourcentage est une simple évaluation compte-tenu que le nombre de communes sous secret statistique peut varier pour les deux catégories d'exploitations.

⁴ Les évolutions mentionnées s'appuient sur des données du RGA 1979, 1988, 2000 communales et sont calculées à communes constantes échappant en 2000 au secret statistique.

secteurs géographiques de la RUG. Ainsi, entre 1988 et 2000 le nombre d'exploitations diminue fortement dans le Voironnais (- 26%) et dans le secteur sud (- 33%), bien plus légèrement dans le Grésivaudan (- 7%).

Au-delà de cette tendance générale, c'est une agriculture hétérogène dans ses structures d'exploitation qui caractérise la région grenobloise. En 2000 les exploitants double-actifs ne sont plus que 8% (16% en 1988). Les modes de faire-valoir manifestent un déséquilibre récent entre fermage et propriété : 62% de la SAU en 2000 est en fermage et cette proportion a augmenté dans les vingt dernières années. La population des exploitants agricoles rajeunit par rapport à 1979, la part des plus de 55 ans a diminué de moitié entre 1988 et 2000 (Fiack, 2002). Enfin, la proximité de centres urbains, génère le développement d'activités de loisir (452 exploitations avaient des équidés en 2000 sur le périmètre du SD).

Dans ce panorama d'exploitations agricoles très diverses, qui rend difficile la mise en évidence d'une spécificité productive forte de la région urbaine dans son ensemble, il est important de préciser le rapport secteur agricole – territoires à des échelles spatiales infra régionales.

Les **secteurs constitutifs de la région urbaine grenobloise (RUG)**⁵ présentent ainsi des situations contrastées entre eux⁶ mais également au sein d'un même secteur géographique. En effet, le contraste est net entre la partie ouest de l'Y (Voironnais et Bièvre)) d'une part et la partie centrale, l'est (Grésivaudan) et le sud d'autre part, permettant de souligner le caractère encore « rural » et agricole du Voironnais (42% de superficie communale en SAU en 2000) et de la Bièvre (plus de 50%). Ces secteurs de l'ouest représentent un bassin de production important par rapport à des secteurs plus déstructurés comme le pays de Vif au sud (Vigny, 2003), le Grésivaudan dont la population agricole (avec des variations notables selon les communes) a un poids beaucoup plus faible, ou l'extrême contiguïté à la ville centre.

Il apparaît également intéressant, pour aller plus loin dans la caractérisation des systèmes de production, d'approcher à un niveau cantonal et infra-cantonal les productions agricoles selon les territoires concernés :

- Les cantons concernés par la RUG présentent trois productions majoritaires totalisant 60% des exploitations en 2000 : les céréales et grandes cultures (20%) sont largement présentes dans chaque secteur mais principalement situées dans les cantons de plaine ; l'élevage bovin (21%) est réparti dans l'ensemble des cantons mais préférentiellement localisé sur les coteaux ; enfin la polyculture élevage est plus équitablement répartie d'un point de vue géographique (19%). Au-delà de la prégnance de ces trois productions agricoles, c'est la diversité qui caractérise tant la RUG dans son ensemble que les différents espaces qui la composent.

- Trois autres productions sont au contraire très localisées: l'AOC (Appellation d'origine Contrôlée) vigne sur Chapareillan dans le Haut Grésivaudan (20% des exploitations agricoles du canton du Touvet en 2000) ; les cultures pérennes et les noyers en particulier avec l'AOC « noix de Grenoble », dans le Voironnais, (24% des exploitations du canton de Tullins en 2000 et 32% de celles du canton de Vinay ; le maraîchage principalement localisé en

⁵ Pour la caractérisation de la diversité des productions dans chaque secteur, une approximation aux cantons correspondants a été nécessaire. En effet, au regard des sources statistiques à disposition, la faiblesse du nombre d'exploitations agricoles (inférieures à 3 en 2000 pour certaines communes), place sous secret statistique la majorité des communes dès qu'il s'agit d'identifier les productions dominantes. Il est donc impossible – avec ces sources – de caractériser par production les exploitations communales.

⁶ 5 secteurs font partie de la RUG, Grenoble Alpes Métropole (Grenoble ville-centre), le Grésivaudan, Voironnais, le secteur sud (Vif), la Bièvre.

contiguïté de la ville dense de Grenoble (30% des exploitations du canton de Saint Martin d'Hères en 2000 et 60% des exploitations du canton de Fontaine).

Il semble donc que la grande diversité des exploitations agricoles périurbaines se confirme dans le cas de la RUG. On ne peut repérer de spécificité productive territoriale de l'agriculture ni en fonction de l'éloignement ou de la proximité à la ville dense, hormis le maraîchage, ni en fonction de la localisation dans les grands secteurs géographiques de la région urbaine, ni même en fonction de la distinction géographique plaine / coteaux.

1.2. L'agriculture et la valorisation économique de la proximité urbaine

La proximité géographique de la ville, c'est aussi l'opportunité de valorisation de produits de qualité, grâce à l'existence d'un vaste marché de consommation. Dans une perspective historique, au regard des moyens de transports difficiles et du faible cours des produits agricoles alimentaires, le recouvrement entre bassin de production et de consommation et le quasi-monopole de l'approvisionnement de la ville a perduré jusqu'au XIX^{ème} siècle. Il s'agissait d'une relation de « solidarité » économique forte caractéristique du lien particulier que l'agriculture périurbaine a entretenu avec la ville (Fleury, Donnadieu, 1995)

Les ceintures maraîchères qui autrefois spécifiaient une agriculture de subsistance pour la ville se sont progressivement inscrites dans une organisation en filières qui, avec leurs propres logiques, remettent en cause l'avantage de la proximité d'un bassin de consommation urbain, même parfois pour les produits frais (Fleury, Donnadieu, 1997). De nombreux agriculteurs travaillent ainsi pour le marché national ou l'exportation, ce que facilite la présence de Marchés d'Intérêt National (MIN). En fait La proximité urbaine permet des formes de commercialisation diverses au sein même des exploitations, en fonction de la nature des productions : vente directe et marchés urbains de détail, grande distribution ou MIN.. Les « circuits courts » offrent toutefois des possibilités de débouchés rémunérateurs pour les exploitants périurbains, au prix de contraintes importantes de travail.

Cette relation entre producteurs périurbains et consommateurs citadins est difficile à quantifier, mais elle apparaît relativement ténue pour le moment dans le cas grenoblois (Vidal, 2002) : - Quelques 300 exploitations agricoles proposent leurs produits en circuits courts (soit 30% environ des exploitations de la région grenobloise), mais ces ventes directes à la ferme ou sur les marchés peuvent concerner des proportions très variables des ventes totales, être plus ou moins combinées avec d'autres systèmes de ventes, et jouer sur une gamme variée de produits, mais sans complémentarité entre des produits de diverses exploitations.

- Les effectifs de deux réseaux d'agrotourisme créés pour professionnaliser l'accueil à la ferme des citadins, essentiellement des enfants, soit dans le cadre scolaire ou parascolaire, soit dans le cadre familial, sont également assez faibles puisque 16 exploitations seulement sont concernées.⁷.

La proximité géographique de la ville ne semble donc guère spécifier ni la nature des productions, ni les modes de commercialisation. En effet, Les évolutions récentes sont marquées par la diversification des productions des exploitations agricoles et un certain éclatement des spécificités productives territorialisées. De ce fait, il est difficile de parler, au sein d'une région urbaine comme celle de Grenoble et dans le cadre des secteurs géographiques constitutifs de la RUG, de systèmes productifs locaux agricoles articulant

⁷ données recueillies par C.Vidal début 2002

spécificité productive et territoire. Les démarches collectives, y compris pour engager un rapport de force moins défavorable avec les réseaux de distribution, sont difficiles à dynamiser dans ces zones où les exploitations agricoles sont de moins en moins nombreuses (un effet de dilution du tissu agricole) et les systèmes de productions variés. La stratégie de niche joue aussi au détriment des démarches collectives, au même titre que la spéculation foncière exacerbe les stratégies individuelles.

La question de la spécificité de l'agriculture périurbaine évoque donc davantage **une spécificité « en creux »**, touchant moins les caractéristiques intrinsèques de l'activité productive qu'un contexte de concurrence sur le sol, imposée par la proximité de la ville, c'est à dire par l'expansion urbaine et la mise en place d'infrastructures nouvelles.

Or, l'évolution des superficies cultivées (la réduction de la SAU est du même ordre de grandeur dans l'espace rural) et la diminution du nombre d'agriculteurs sont imparfaitement traduits par le terme de pression foncière ; c'est bien de contrainte et de fragilité dont il faut parler. L'insécurité foncière liée au mode de faire-valoir (statuts précaires de location) est ainsi le lot de la plupart des agriculteurs qui sont ainsi confrontés aux risques de l'expropriation. L'urbanisation progressive conduit au mitage des territoires agricoles et à une raréfaction des terres disponibles ; le foncier agricole périurbain est dispersé et morcelé (Vigny, 2003). Il limite ainsi potentiellement les possibilités de restructuration, de travail collectif des agriculteurs et induit une déstabilisation de nombreuses exploitations, notamment lors des successions.

De plus, le marché foncier y apparaît relativement paradoxal : si l'achat de terres par des exploitants agricoles est très limité au regard du prix du marché souvent inaccessible, l'accès des terres en prêts verbaux peut être réalisé souvent à coût faible sinon gratuit : « Cette quasi-gratuité du foncier associé aux primes à l'herbe assure une occupation et l'entretien de l'espace » (Tolron, 2001) .

Si l'ensemble des contributions au débat insiste sur les contraintes spatiales fortes, subies par l'exploitation et l'exploitant dans son rapport à la ville, peut-on pour autant parler d'agriculture urbaine alors même qu'une spécificité structurelle de l'agriculture dite périurbaine, productive ou commerciale, n'est guère apparente ?

Mais ce rapport entre agriculture et territoire ne s'inscrit pas seulement dans le cadre d'une économie productive, il se révèle aussi, et sans doute essentiellement dans certains cas d'agriculture périurbaine sans spécificité particulière, à travers l'élaboration de politiques locales d'aménagement. Les organisations collectives et les proximités institutionnelles qui se construisent à l'occasion des débats sur les projets de développement urbain et la place de l'agriculture dans ces projets, sont alors au cœur de l'analyse sur la dimension territoriale de l'agriculture.

2 – L'agriculture périurbaine et les politiques locales d'aménagement

En s'intéressant à l'évolution de l'agriculture périurbaine, on est confronté à un paradoxe : d'une part, l'activité agricole présente une faible organisation collective locale ; d'autre part elle a une place importante, reconnue, dans les projets d'aménagement urbain. La faible organisation collective locale est liée à la fois au mode d'organisation par filière qui a caractérisé la profession agricole, à la diminution du nombre des exploitants qui rend de plus en plus difficile leur participation aux différentes instances de représentation collective (syndicats professionnels, représentants élus aux chambres d'agriculture), mais également aux conditions de travail des agriculteurs qui consacrent toute leur énergie à assurer la viabilité de

leur exploitation et qui n'ont guère de disponibilité pour l'action collective⁸. L'importance reconnue à l'agriculture dans les projets d'aménagement des régions urbaines est manifeste dans plusieurs projets de SCOT et, plus précisément dans le cas étudié, dans le dernier Schéma Directeur de la région grenobloise voté en 2000. Il est donc essentiel d'analyser quels sont les organismes porteurs des intérêts de l'agriculture, quelles sont les mobilisations collectives qui ont permis leur émergence et quelles sont les proximités organisationnelles sur lesquelles reposent les axes des politiques agricoles périurbaines proposés.

2.1. De nouvelles formes de représentation de l'agriculture au niveau des intercommunalités et de la région urbaine

La réflexion originale menée dans l'agglomération grenobloise sur l'agriculture périurbaine et l'organisation collective émergente, prend naissance dans la contestation d'un projet d'aménagement de ville nouvelle en 1973, contestation menée par les agriculteurs menacés dans leur outil de production « le foncier », relayée et portée par les élus locaux. Ce refus d'un vaste projet d'aménagement, correspondant à la mise en place par l'Etat de la politique de villes nouvelles, d'ensembles urbains structurés pour éviter l'étalement urbain, a joué un rôle fondateur dans la création d'une intercommunalité forte dans le secteur géographique du Voironnais, et dans la place donnée à l'agriculture dans ce projet intercommunal. Le refus était double, un refus de changement d'affectation des terres agricoles et un refus de changement d'un certain mode de vie rural (une certaine densité urbaine et un certain type d'habitat). Plusieurs aspects importants de ce mouvement collectif de rejet d'une urbanisation dense dans la phase d'expansion industrielle, impliquant très fortement les agriculteurs locaux, ont laissé des traces dans le dispositif institutionnel actuel de la région grenobloise. Il en est résulté une proximité organisationnelle entre les représentants de la profession agricole et les élus qui caractérise la politique agricole périurbaine locale.

- La contestation du projet de développement de la région urbaine a été le fait d'agriculteurs et d'élus, au nom de la défense du mode de vie des communes rurales. Ce lien agriculteurs/élus était d'autant plus fort qu'il s'agissait des mêmes personnes ayant la double casquette, ce qui a permis à des intérêts professionnels d'être relayés au niveau politique. Dans la mesure où les chambres d'agriculture, jusqu'à une période récente, s'étaient peu intéressées à la situation spécifique de l'agriculture périurbaine, les conditions étaient réunies pour une certaine innovation institutionnelle, c'est-à-dire la création d'organismes associant des représentants de la profession et des représentants des élus locaux pour défendre l'inscription de l'agriculture dans un projet de développement urbain.
- La contestation du projet de schéma d'aménagement de la région urbaine de Grenoble au début des années 70 a permis l'émergence d'une solidarité intercommunale autour de la défense de l'agriculture dans le cas du Voironnais. Les premiers syndicats intercommunaux ont posé les fondations de ce qui est devenu en 2000 la communauté d'agglomération du Pays Voironnais, maintenant l'existence d'une commission agricole dynamique qui a soutenu la rédaction d'une charte agricole et d'une charte paysagère. C'est la nécessité d'inscrire l'agriculture autour de Voiron dans un projet de développement intercommunal qui a permis de poser les prémices de l'Association

⁸ L'impossibilité d'obtenir les effectifs des différents syndicats au niveau local est un signe de la faiblesse des effectifs en question ; les seules données disponibles sont celles concernant les votes aux chambres d'agriculture (Beneux N. (2003). La représentation agricole et son rôle sur la place de l'agriculture dans le projet d'aménagement d'un territoire, Mémoire de fin d'études ITA de l'ENESAD, Cemagref.)

de développement de l'agriculture de l'Y grenoblois (ADAYG) et ce sur deux registres : celui de l'objet, à savoir le rôle de l'agriculture périurbaine et celui du niveau institutionnel, à savoir le niveau intercommunal.

- Enfin l'action collective menée il y a trente ans a favorisé l'élaboration d'un projet de développement territorial partagé, donnant toute sa place à l'agriculture, mais reconnaissant l'importance de réserves foncières stratégiques pour le développement économique. C'est ainsi que la mise en réserve de terrains pour l'une des plus grandes zones d'activité (plus de 300 ha) de la région a été acceptée par les agriculteurs voironnais à cette époque en contrepartie d'un soutien global à leur activité.

On voit combien les proximités organisationnelles mises en œuvre aujourd'hui se sont construites sur le temps long et combien elles ont été confirmées par leur inscription dans les dispositifs institutionnels récents sur les intercommunalités. C'est ainsi que dans le prolongement des travaux d'un groupe de travail commun aux commissions agricoles du Voironnais et de l'agglomération grenobloise, l'ADAYG a été créée en 1985, structure originale associant des représentants des intercommunalités et des représentants de la profession agricole, appelée à être un acteur des politiques d'aménagement (Souchart, 2000).

La contribution de l'ADAYG a été essentielle dans l'élaboration du nouveau schéma directeur de la région grenobloise, donnant à l'agriculture « une place considérable, voire démesurée dans les débats » (Ciavatti, Faure, 2000). Au nom de sa capacité à répondre aux impératifs d'un développement urbain technopolitain, impliquant le maintien de la qualité du cadre de vie comme facteur d'attractivité, les représentants des agriculteurs ont été appelés à participer aux débats, mais également à s'engager dans les décisions. L'ADAYG a été un interlocuteur exigeant pour définir les limites intangibles des espaces agricoles et favoriser la protection des espaces « agricoles à fort potentiel », voire des « espaces ouverts à enjeux agricoles et de cadre de vie ». Cette défense des terrains agricoles s'inscrit dans les enjeux stratégiques du schéma,

- limiter la consommation d'espaces par « la préservation des espaces naturels actuels » et « une culture intensive et qualitative des espaces urbains »,
- privilégier « l'environnement et les paysages, (comme) axe fort et dénominateur commun du projet de développement », grâce à « l'agriculture, outil essentiel de valorisation économique »⁹.

Au nom du rôle joué par l'agriculture dans la dynamique globale de développement de la région, l'ADAYG a représenté les intérêts des agriculteurs dans les discussions avec les aménageurs (agences d'urbanisme et services d'aménagement des collectivités locales) et défendu les conditions de la pérennité des exploitations (et non pas les intérêts des propriétaires fonciers).

2.2. L'élaboration de politiques agricoles périurbaines

En même temps, l'ADAYG joue un rôle important, auprès des agriculteurs pour conforter leur inscription territoriale, en proposant un ensemble de mesures relevant d'une politique agricole

⁹ Schéma directeur de la région grenobloise, les choix stratégiques, Syndicat mixte pour l'élaboration et le suivi du SDRG, AURG, décembre 1998pp.19-23

territoriale, en l'occurrence périurbaine. Pour valoriser le marché urbain local, l'ADAYG mène depuis 1986 des actions en faveur des circuits courts de commercialisation, qu'il s'agisse de la vente directe sur les marchés de détail, au Marché d'Intérêt National (MIN) de Grenoble, aux détaillants ou à la grande distribution, ou de la vente directe à la ferme :

- promotion de circuits courts avec la marque « Terres d'Ici », créée en 2002 dans le prolongement d'autres initiatives, pour les produits de terroir et les fermes d'accueil sur la base d'un cahier des charges : des conditions de production respectueuses de l'environnement, une garantie d'origine des produits, un engagement sur la qualité de l'accueil, de l'information et du service, et la transparence de la démarche ;
- réflexion en cours sur un soutien local au MIN (la production locale représente 10% de la production transitant par le MIN) et aux marchés urbains de détail (30% de la production locale de fruits et légumes sont distribués par les marchés)¹⁰, ces deux types de marchés ayant des difficultés à s'adapter pour se maintenir face à la grande distribution.

La multifonction des exploitations et les relations directes entre agriculteurs et citoyens ont également été favorisées par la création des deux réseaux d'agrotourisme : les « Fermes Buissonnières » et les « Goûters à la ferme ». Au-delà de la RUG et du contexte des politiques développées à cette échelle, des politiques environnementales via des mesures agri-environnementales (MAE), ont été mises en place par les collectivités locales (échelles départementale) pour accompagner la réforme de la PAC de 1992 :

- la Prime à l'Entretien des Zones Menacées d'Abandon (PEZMA) proposée par le Conseil Général de l'Isère depuis 1988 pour lutter contre la déprise agricole (principalement dans les zones en pente) et reconnue comme MAE en 1995 en faveur de 180 communes de montagne en Isère ; cette intervention passe par une convention de 5 ans entre le bénéficiaire, le conseil général et la commune, fixant les modalités d'entretien et de réhabilitation des parcelles déclarées ;
- les mesures de soutien à la conservation des zones humides et d'entretien des éléments fixes du paysage, dans le cadre de l'opération « Y grenoblois », portée depuis 1997 par l'ADAYG et la Chambre d'Agriculture ; un contrat de 5 ans lie l'agriculteur et l'Etat sur un cahier des charges validé par un groupe de travail local concernant les pratiques à respecter, fauche tardive et non amendement, sur les parcelles contractualisées ; le Plan Local de Gestion de l'Espace (PLGE) du Voironnais et le Contrat Global de Développement des Vallons du Dauphiné pour les communes de Paladru-Valdaine ont également encouragé l'entretien des haies.
- Enfin la mise en œuvre, stoppée en 2002, des Contrats Territoriaux d'Exploitation visait à préciser contractuellement les enjeux environnementaux pris en charge à titre individuel ou collectif par des exploitants agricoles.

L'élaboration de politiques locales sur les débouchés commerciaux urbains ou de développement de services environnementaux pour répondre à une demande de la société locale (Vidal, 2002 ; Avilés Benítez, 2003) offre une bonne illustration des synergies locales

¹⁰ La Métro et l'ADAYG, « L'agriculture périurbaine de Grenoble-Alpes Métropole », Les Cahiers de l'observatoire agricole de l'Y grenoblois

impliquant les agriculteurs et permettant de constituer un espace commun de règles d'action et de pensée en phase avec les fonctions qui leur sont assignées par les autres acteurs.

Cependant, au-delà de la représentation institutionnelle et du positionnement de l'agriculture dans la problématique d'aménagement urbain, peut-on pour autant parler de coordinations si ce n'est entre agriculteurs dont nous avons vu précédemment la faible mise en œuvre d'actions collectives, au moins entre acteurs de nature différente, agriculteurs, élus, techniciens aménageurs ? Quelle est l'adhésion au projet commun d'aménagement ? Sur quels objets et à quelles échelles ?

2.3. L'action collective et l'implication individuelle des agents économiques agricoles.

Le bilan des opérations de la mise en œuvre des politiques locales en faveur de l'agriculture périurbaine est assez nuancé quant à la participation effective des agriculteurs aux actions proposées :

- 65 fermes de l'Y grenoblois sont engagés dans la charte « Terres d'Ici », la plupart des exploitations concernées sont proches d'un axe routier ; ce réseau est diffus sur l'ensemble de la région urbaine et apparaît de faible portée, même si les effectifs concernés sont en augmentation¹¹.
- L'association des fermes buissonnières regroupe une ferme d'animation pédagogique et 10 exploitations, le réseau des « goûters à la ferme » regroupe 6 exploitations dont 3 font partie de l'association précédente¹². Si ces deux réseaux permettent de répondre aux demandes, formulées principalement par les responsables d'activités pédagogiques ou de loisirs éducatifs, de garantie professionnelle de l'accueil des enfants de la ville, le faible nombre de fermes concernées ne permet guère de parler de changement structurel dans la nature de l'activité des exploitations de la région.
- Sur les communes de montagne éligibles à la PEZMA (10 communes seulement dans le Voironnais mais plus de la moitié des communes du Grésivaudan) la contractualisation a été importante, puisque de 25 à 39% de la SAU des communes en question sont concernés par le non enfrichement des parcelles ; il s'agit toutefois essentiellement de maintien du paysage et non pas de réhabilitation qui nécessiterait de gros travaux¹³.
- Les contrats d'entretien des lisières, des haies et des berges (données 2002) sont ceux qui ont connu le plus de succès : le Grésivaudan (47 dossiers) est surtout concerné par l'entretien des lisières, le paysage voironnais (35 dossiers) est marqué par les haies et les berges, mais il faut noter que ces contrats sont les moins contraignants pour les agriculteurs. Quant à l'entretien des zones humides, 10 exploitations du Voironnais (sur un total de 11) ont contractualisé sur cet aspect, dans la mesure où le Voironnais concentre de nombreuses ressources en eau et des sites naturels remarquables, dont la protection est un enjeu environnemental fort pour la région.

¹¹ données disponibles sur le site internet de l'ADAYG

¹² données recueillies par C.Vidal (2002).

¹³ cf. C.Vidal, p.50

Or, les deux volets des politiques mises en place par l'Adayg – valorisation économique de la proximité de la ville et services environnementaux – ne sont pas portés par les mêmes acteurs au niveau de la RUG – agriculteurs d'un côté, aménageurs et développeurs de l'autre. Quand ils le sont, ils ne concernent qu'un nombre limité d'agriculteurs.

Les projets de développement et d'aménagement sous la responsabilité des élus de la région urbaine (SD) comme des intercommunalités (Métro, Grésivaudan et Voironnais) et des élus des communes périurbaines sont des projets de développement urbain, économique et résidentiel, maîtrisé, où l'agriculture apparaît comme un instrument de cette maîtrise :

- par l'entretien des espaces de développement stratégiques réservés sur le moyen et long terme aux futures zones d'activité économiques ;
- par l'occupation et la gestion des espaces à risques, éboulements et inondations ;
- par la limitation ou la maîtrise de l'urbanisation pour les communes confrontées à une forte pression de la demande résidentielle en périurbain. Elle assure également une fonction de coupures vertes et un entretien de l'environnement à moindre coût.

La viabilité économique des exploitations peut être confortée par un soutien local, relevant de ce rôle « instrumental » attribué à l'agriculture. Des élus communaux, soumis à une forte pression urbaine mobilisent dans certains cas les agriculteurs sur l'enjeu de la valorisation par le marché urbain et développent une politique agricole (soutien à l'implantation, participation à l'ADAYG, réflexions sur le foncier agricole). C'est le cas depuis longtemps des communes dans la première couronne grenobloise (Goussot, 2002) et plus récemment des communes du Voironnais et des balcons du Grésivaudan à forte croissance démographique.

Le discours sur l'aménagement développé au niveau du SD, sur lequel se retrouvent les élus, les aménageurs, les développeurs et l'ADAYG, mobilisent assez peu les agriculteurs. On pourrait presque parler d'une mise à distance des agriculteurs par rapport à ce discours consensuel et d'un *qui pro quo* (voire d'une situation conflictuelle) sur les fonctions de l'agriculture périurbaine.

La « réponse » à ce discours consensuel par les représentants territorialisés de la profession agricole est loin d'être homogène. (Beneux, 2003). Les caractéristiques économiques des exploitations sont aussi à prendre en compte, pour préciser quels agriculteurs (voire quelles agricultures) sont concernés par l'ADAYG. Ainsi, dans l'extrême proximité de la ville-dense -Grenoble-, selon la taille des exploitations maraîchère et leur rentabilité, les positions diffèrent. Les évolutions des dernières décennies (réduction du nombre d'exploitants, remembrements, changement de cultures) ont permis la constitution d'exploitations importantes, avec salariés, qui peuvent jouer un certain rapport de forces dans la fixation des prix de leurs produits ou dans les négociations avec les collectivités locales sur le foncier. Pour ces exploitants, les circuits courts ne paraissent guère constituer un enjeu principal : ils vendent aux grandes surfaces, jouent les prix bas au MIN et ont éventuellement la capacité de commercialiser en dehors de la région urbaine. Ils ont intérêt au classement de leurs terres en terres agricoles intangibles et, pour ce faire, reprennent sans problèmes le discours sur les coupures vertes et la protection de l'environnement, d'autant plus facilement que leur terres sont classées en zones à risques (inondation). Le seul frein au maintien de ce type d'exploitations réside dans la confrontation quotidienne de la proximité géographique de la ville, entre leurs conditions de travail et les normes urbaines du travail.

Les exploitations sous appellations d'origine contrôlée (vins de Savoie, noix de Grenoble...) qui labellisent les productions territoriales pour un marché extra local, jouent également sur la défense de l'environnement afin de se protéger de la pression urbaine.

D'autre part, selon les spécificités productives des systèmes locaux d'exploitations, l'importance des ventes locales, et les modes d'organisation territoriale de la représentation socioprofessionnelle seront différents. Une vision homogénéisante de la profession agricole conduirait à masquer les groupes d'agriculteurs en présence qui de fait, n'ont pas le même rapport au territoire, entre :

- les agriculteurs dont la principale préoccupation est l'évolution de la PAC et qui se sentent peu concernés par les services environnementaux ou les circuits courts. La question environnementale les concerne s'ils peuvent être payés pour les services environnementaux en plus de leur activité productive et s'ils ne sont pas soumis à des investissements supplémentaires.
- les agriculteurs dont les exploitations sont rentables et qui ne participent guère aux organisations de défense de la profession, mais qui peuvent revendiquer un rôle de protection de l'environnement et de défense de la variété des paysages, tant que leurs activités n'entrent pas en conflits avec des enjeux écologiques sur la forêt alluviale ou les corridors écologiques ; ils peuvent être réticents à fournir un service urbain d'environnement impliquant une relation concrète aux consommateurs ou visiteurs urbains sur l'exploitation ;
- enfin, les agriculteurs qui jouent la proximité urbaine, en valorisant les circuits courts et en assumant la production de services environnementaux.

La stratégie territoriale des exploitants agricoles peut donc être variée (Aviles Benitès, 2003). On distingue différents niveaux de participation de l'exploitation à la mise en place de liens productifs et commerciaux locaux, comme à la gestion environnementale. Ainsi en dehors des exploitants peu concernés par la proximité de la ville (peu de lien au territoire, une conduite de l'exploitation dans une logique de filière avec les choix techniques qui y sont liés), ou au contraire des exploitations très interactives territorialement (et en accord avec les fonctions attendues de l'agriculture dans le SD), d'autres exploitations sont associées à une gestion « conditionnée » (Aviles Benitès, 2003). Tout en subissant la proximité géographique de la ville (difficultés d'accès au foncier), ces dernières souvent représentées par de jeunes agriculteurs, sont peu réceptives aux politiques agricoles locales et à la proximité institutionnelle qu'elles pourraient mobiliser.

Enfin, la diversité des rapports secteur agricole - territoires repose aussi sur les échelles territoriales considérées. Si la « demande » de nature cultivée adressée par les urbains aux agriculteurs est une demande construite par les responsables de la gestion à moyen et long terme de l'espace au niveau de la région urbaine, la « réponse » tant des intercommunalités, en émergence ou plus anciennes, que des communes est loin d'être homogène, avec toutes les formes possibles d'implication de l'agriculture dans les projets d'aménagement de l'espace : de l'indifférence des élus au devenir des exploitations agricoles, à la mobilisation active de représentants de la profession dans les conseils municipaux ou les intercommunalités.

Au niveau intercommunal, l'agriculture est saisie comme un enjeu pour se positionner face au reste de l'aire urbaine. Ainsi les élus d'un point de vue de développement économique sont plus intéressés à l'expression sur leur territoire d'autres activités productives. Par contre sensibles à l'attraction d'une nature « jardinée et aménagée » et accueillante, ils mobilisent « l'agriculture » par ses dimensions récréatives et environnementales, développant ainsi une vision « patrimonialisée » de l'activité, « réserve de nature au sein des agglomérations et patrimoine culturel » (Bertrand, Douillet, Faure, 2003). A l'échelle communale de gestion des sols, les exploitants agricoles sont essentiellement reconnus comme des acteurs fonciers. Le positionnement de l'activité agricole dans sa dimension économique sera variable selon les

communes, selon la pression foncière subie, la dynamique économique agricole locale (par exemple une zone en AOC) et la présence effective d'agriculteurs dans la commune (en particulier au conseil municipal) (Fiack, 2002).

Conclusion

L'analyse de l'évolution de l'agriculture périurbaine et de son rôle dans les projets de développement territorial permet d'illustrer la réflexion menée depuis une dizaine d'années sur la notion « d'économie de proximité ». En effet, dans ce cas, la proximité géographique de l'agriculture et de la ville est constitutive de l'objet même d'analyse. Alors que jusqu'au siècle dernier, les ceintures vertes ont assuré le quasi monopole de l'approvisionnement des villes et la gestion de l'environnement par la récupération des déchets urbains, la relation agriculture/ville s'est distendue en termes économiques au XXème siècle. « Plus que d'autres secteurs professionnels, le monde agricole a tissé un dispositif d'institutions impressionnant dans son ampleur et sa diversité » (Hervieu, 1996), dans un rapport très étroit avec les pouvoirs publics. Ce « dispositif d'encadrement de l'agriculture et des agriculteurs..., où la distinction entre le secteur public et le secteur professionnel reste parfois un peu floue » (Daucè, 2003), s'est organisé avec la mise en place de la PAC sur deux axes : la politique des prix et des marchés et les réformes structurelles. En termes d'organisation professionnelle, c'est l'organisation en filières de production qui domine et en termes de niveaux spatiaux de régulation, les niveaux européen et nationaux sont les niveaux essentiels. Le niveau local apparaît comme un niveau de mise en œuvre de politiques, entre autres pour les politiques de développement rural, marquant des évolutions importantes vers la multifonctionnalité de l'agriculture et la territorialisation des politiques. Ce n'est ainsi que récemment, sous la pression de l'évolution de la PAC et des problèmes de maîtrise locale du développement urbain que le rôle de l'agriculture en proximité des villes est reconsidéré.

Cette proximité géographique n'est prise en compte que dans le nouveau cadre institutionnel en émergence. « La proximité géographique est subordonnée à la proximité organisée » (Pecqueur, Zimmermann, 2004) entre agriculteurs, aménageurs et élus locaux. Elle est, comme nous avons essayé de le montrer, construite autour d'un certain nombre d'enjeux qui sont principalement des enjeux de développement urbain. Ce sont donc les projets de développement territorial engagés aux niveaux des régions urbaines, des intercommunalités et des communes qui organisent la mobilisation locale des agriculteurs et qui redéfinissent le contenu, en termes économiques et sociaux, de la proximité géographique entre l'agriculture et la ville. Mais au-delà d'un discours consensuel sur le développement local, on peut s'interroger sur les buts poursuivis par les différents acteurs de ces dynamiques locales, équilibre socio-politique local pour les pouvoirs publics locaux, viabilité économique des exploitations pour les agriculteurs. Si le thème de la multifonctionnalité occupe le devant de la scène politique (tant au niveau européen de la réforme de la PAC qu'au niveau local), il semble en fait que ce soit bien, encore et toujours, l'enjeu de la maîtrise de l'usage des sols qui soit partagé par les différents protagonistes.

Références

- Agreste (2002) : 44% des exploitations dans l'urbain ou le périurbain, Primeur, n°117, décembre, 4p.
- Avilés Benitez A. (2003). Une approche par la proximité pour comprendre le comportement des agriculteurs face à la demande urbaine d'environnement ; le cas du Pays Voironnais. Rapport de contrat de post-doctorant, CEMAGREF Grenoble
- Barthelemy E. (2003). La multifonctionnalité agricole comme relation entre fonction marchandes set non marchandes, les cahiers de la multifonctionnalité, n°2, pp 95-99.
- Beneux N. (2003). La représentation agricole et son rôle sur la place de l'agriculture dans le projet d'aménagement d'un territoire, Mémoire de fin d'études ITA de l'ENESAD, Cemagref
- Bontron J-CL. (1998). Comment caractériser ces espaces « entre ville et campagne » ? in La ville émergente, constats pour renouveler les lignes d'actions publiques, Actes du séminaire Les agriculteurs acteurs de la ville ? Plan urbanisme construction architecture, pp 123-125.
- Ciavatti M., Faure A. (2000). *Regards sur l'élaboration du Schéma Directeur de la région grenobloise 1999-2000*. Rapport d'accompagnement, INUDEL
- Daucé P. (2003). *Agriculture et monde agricole*, La Documentation française, coll. Notes et études documentaires
- Fiack E. (2002). Politiques d'urbanisme et transformation de l'agriculture périurbaine, Mémoire de fin d'étude ENSAM, soutenu le septembre 2002.
- Fleury A., Donadieu P. (1997) : De l'agriculture péri-urbaine à l'agriculture urbaine, Le Courrier de l'environnement, n°31, Août.
- Goussot A. (2002) : L'agriculture face aux aménagements sur les communes de Gières, Domène et Meylan, programme DADP Rhône-Alpes « Dynamiques territoriales périurbaines et nouvelles fonctionnalités de l'agriculture, Juin, Cemagref.
- Hervieu B. (1996). *Les agriculteurs*, PUF, coll. Que sais-je ?
- Larcher G. (1998). La gestion des espaces périurbains, Sénat, 94p.
- Ministère de l'agriculture (1994) : Entre ville et campagne, les espaces de périurbanisation, identification et problèmes. Proposition pour l'action publiques, Collection Etude, Ministère de l'agriculture et de la pêche, 99p.
- Pecqueur B., Zimmermann J.B. (2004). *Economie de proximités*, Hermes Science, Lavoisier,
- Souchard N. (2000). *L'agriculture dans la nouvelle structuration territoriale des agglomérations urbaines*. Rapport pour le Ministère de l'Equipement, programme « Ville émergente », Rennes, CEDAG
- Tolron JJ (2001) : L'agriculture périurbaine : paradigme et paradoxes d'une péri-agriculture. Illustration en région méditerranéenne, EAT, n°28, pp. 65-74.
- Vaudois J. (1996) : les zones périurbaines : des laboratoires territoriaux pour l'agriculture du début du XXI siècle, in Agriculture et forêt en zones périurbaines : constats et perspectives, Rencontre de Rambouillet des 22 et 23 février, pp. 15-18.
- Vidal C. (2002). Nouvelles fonctionnalités de l'agriculture et rémunération, mémoire de fin d'étude d'ITA, ENESAD, octobre 2002, Cemagref.
- Vigny S. (2003). L'urbanisation et les mutations agricoles en milieu périurbain, mémoire de fin d'études d'ITA, ENITAB, Bordeaux, IUG.
- Vollet D. (2002) : présentation de la problématique de l'atelier « multifonctionnalité et territoires », in les cahiers de la multifonctionnalité, n°1, Dispositif INRA-Camagref-CIRAD, 111p.

Annexe : Les 5 secteurs constitutifs de la Région Urbaine Grenobloise

